

Työllisyystavoitteet eivät ole realistisia ilman maahanmuuton tuntuvaa lisäämistä

JUSSI PYYKKÖNEN & MIKA GISSLER

Työllisyyskeskustelussa on toistettu näkemystä, että kestävyysvajeen hallitsemiseksi työllisten määrän tulisi kasvaa 200 000 henkilöllä. Tämä ei ole mahdollista pelkästään työllisyysastetta nostamalla, sillä työikäisen väestön määrä laskee. Tavoitteeseen pääseminen edellyttää maahanmuuton tuntuvaa kasvua. Työllisyysasteen sijasta huomio tulisi kiinnittää työllisten osuuteen väestöstä.

Suomalaista talous- ja työllisyyspoliittista keskustelua on hallinnut kaksi näkökulmaa: ikääntymisestä seuraava kestävyysvaje ja työllisyysasteen matala taso. Tässä artikkelissa arvioidaan Tilastokeskuksen työssäkäyntitilaston¹ ja väestöennusteen pohjalta julkisessa keskustelussa esitetyt ja työllisyystavoitteita ja vaihtoehtoja niiden saavuttamiseen.

Heikon työllisyystilanteen taustalla suhdanne- ja rakenneongelmat sekä väestön ikääntyminen

Suomessa on riittämättömästi työllisiä turvaamaan ikääntyvän väestön palvelut. EVAn taannoisesta raportista (Myrskylä & Pyykkönen 2015) nousi hätkähdyttävällä tavalla esille se tosiasia, että Suomen väestö on kasvanut viimeisen 25 vuoden aikana noin puolella miljoonalla, mutta työllisten määrä ei ole kasvanut käytännössä lainkaan. Mitä tekijöitä tämän kehityksen taustalta löytyy?

¹ Työssäkäyntitilasto on noin 40 rekisterin tietoja yhdistämällä koottu laaja tietokokonaisuus, joka sisältää tietoja muun muassa opiskelusta, eläkkeistä, työssäkäynnistä ja työttömyydestä vuosilta 1987–2013. Työssäkäyntitilaston työllisyyttä ja työttömyyttä koskevat tiedot on kerätty rekistereistä, joten ne poikkeavat kyselytutkimuksella toteutetun työvoimatutkimuksen luvuista. Työssäkäyntitilastosta ei ole mahdollista saada luotettavasti tietoja alle 18-vuotiaiden työssäkäynnistä.

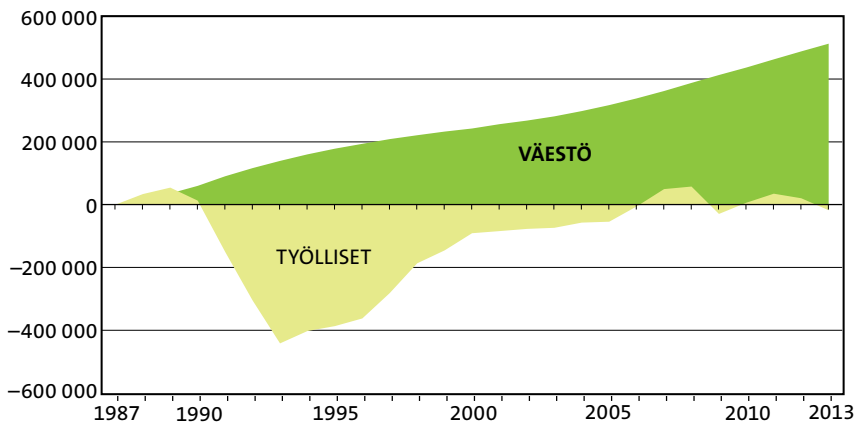
Kuvioon 1 on kuvattu Suomen väestön ja työllisten määrän kehitys vuosina 1987–2013. Yksinkertaisin selitys heikolle työllisyyden kehitykselle on työvoiman kysynnän vaihtelu suhdanteiden mukaan. Koska työvoiman kysyntä vaihtelee tarjontaa nopeammin, työmarkkinoille voi syntyä laskusuhdanteen seurauksena kysynnän ja tarjonnan epäsuhda, joka ilmenee käytännössä työttömyytenä.

Viimeaikaisten heikkojen työllisyyslukujen taustalla on kaksi suhdannekuoppaa. 1990-luvun lammalla oli merkittävä työllisyyttä heikentävä vaikutus. Työllisten määrä romahti 400 000 työllisellä. Työttömien osuus työvoimasta kasvoi kolmessa vuodessa (1990–1993) 5,7 prosentista 22,2 prosenttiin. Tämän jälkeen työttömyysaste laski tasaisesti vuoden 2009 finanssikriisiin asti, jonka jälkeen työllisyyskehitys on ollut laskevaa, vaikkakaan 1990-luvun kaltaista romahdusta ei ole nähty.

Keskeinen huomio kuvioista 1 on, että 1990-luvun laman hellittäessä työllisten osuus ei automaattisesti palannut sitä edeltäneelle tasolle. Vuosituhannen vaihteessa työllisten määrä oli noin 100 000 henkeä vähemmän kuin kymmenen vuotta aiemmin. Suhdannekuopan syvyys aiheutti sen, että osa työttömyydestä muuttui rakenteelliseksi työttömyydeksi. Työllisyysjaksot pitenivät ammatin- ja toimialarakenteiden muuttuessa nopeasti.

Heikkojen suhdanteiden ja samanaikaisten rakennemuutosten johdosta työnhakijapuolella on nykyään paljon niitä, joiden koulutustausta, työkokemus tai alueellinen sijainti² eivät vastaa työmarkkinoiden kysyntää. Rekisteriaineiston perus-

² Suomessa toteutunutta rakennemuutosta kuvaa se, että Uudenmaan kehitys on poikennut muusta maasta. Uudenmaan väestö on kasvanut 390 000 henkilöllä ja työllisten määrä vajaalla 100 000 henkilöllä viimeisen 25 vuoden aikana. Samaan aikaan muun Suomen väestömäärä on kasvanut 100 000 henkilöllä, mutta työllisten määrä on laskenut 100 000 työllisellä.



Kuvio 1. Väestön ja työllisten määrän kehitys 1987–2013. (Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto)

teella suurimmalla osalla työttömistä on taustallaan yksi tai kaksi työllistymistä heikentävää rakenteellista tekijää. Näistä syistä rakenteellisen työttömyys on noin 6–8 prosenttia (Pyykkönen & Pyykkönen 2014). Tämä tarkoittaa sitä, että vaikka suhdanteet kohenisivat, olisi helposti työllistettävä työvoimapotentialiaali alle 100 000 henkeä.

Kuvattujen suhdanne- ja rakenneongelmien lisäksi työllisyyden nollakehityksen taustalla on väestön ikääntymisestä seuraava työikäisen väestön määrän kasvun hiipuminen. Kuviossa 2 nähdään, että 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvoi 2010-luvun alkuun asti hieman nopeammin kuin työikäisen (18–64 vuotta) väestön määrä. Tämän jälkeen sen ikään-tyneiden määrän kasvu on kiihtynyt. Työikäisen väestön määrä on sen sijaan vähentynyt vuodesta 2010 laskien noin 10 000 henkilöllä vuosittain. Nuorten ikäryhmän koko on pienentynyt 2000-luvulla.

Viimeisen 25 vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden osuus on kasvanut 400 000 henkilöllä, mutta muiden ikäluokkien vain yhteensä 100 000 henkilöllä. Työikäisen väestön määrän kasvu on ollut viimeisten vuosien aikana historiallisen hidasta, mikä on heikentänyt työllisyyden kasvattamisen potentiaalia.

Työllisten määrän kasvattaminen 200 000 hengellä ei ole realistinen tavoite

Tilastokeskuksen väestöennusteen mukaan 65 vuotta täyttäneiden määrä kasvaa vuodesta 2013 vuoteen 2025 noin 300 000 henkilöllä, ja työikäisen väestön määrä laskee noin 90 000 henkilöllä

(ks. kuvio 2). *Huoltosuhteen*³ näkökulmasta väestöennusteen tiedot ovat huolestuttavia. Käytännössä yhä useampi on huollettavien ja yhä harvempi huoltavien puolella.

Suomalaisessa keskustelussa toistettiin eduskuntavaalien (2015) alla, että ikääntymisestä seuraavan ”kestävyysvajeen” hallitsemiseksi Suomi tarvitsee joko 75 prosentin työllisyysasteen tai työllisten määrän kasvattamista 200 000 henkilöllä. Mitent näihin tavoitteisiin tulisi suhtautua?

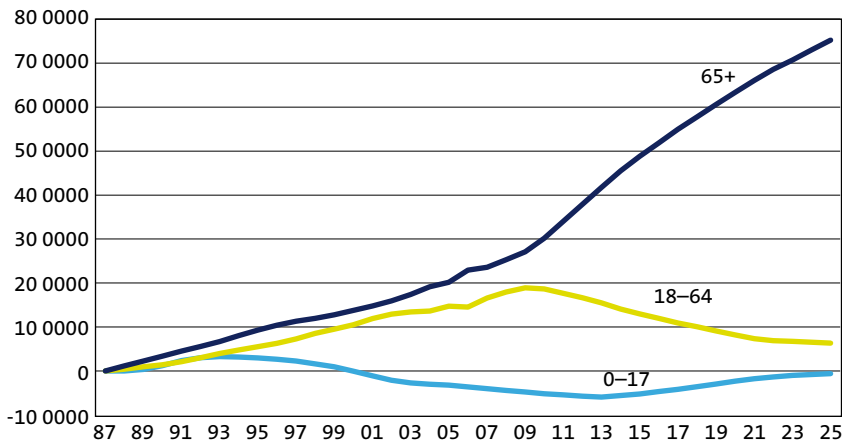
Työllisyysaste kuvaa työmarkkinoiden toimivuutta. Sillä tarkoitetaan työllisten osuutta työikäisestä väestöstä. Kuviossa 3 on kuvattu työllisten määrän, työllisten osuuden väestöstä ja työllisyysasteen kehitys vuosina 1987–2013 sekä 75 prosentin työllisyystavoitteeseen perustuva ennuste vuoteen 2030 asti. Ennusteessa⁴ on oletettu, että 18–64-vuotiaiden työllisyysaste⁵ saavuttaa vuoteen 2025 mennessä 75 prosentin tason nousten vuotta 1989 vastaavalle huipputasolle.

Laskelmiemme mukaan työllisyysastetavoitteen saavuttaminen edellyttäisi työllisten määrän kas-

3 Huoltosuhdetta voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta: taloudellisesta ja väestöllisestä. Väestöllinen huoltosuhde kuvaa alle 18-vuotiaiden ja 65 vuotta täyttäneiden osuutta suhteessa 18–64-vuotiaisiin ts. työikäisiin. Väestöllinen huoltosuhde ei kuitenkaan ota huomioon työllisyystilannetta. Sen sijaan taloudellisen huoltosuhteen ajatuksena on suhteuttaa ei-tuotannollisessa toiminnassa olevan väestön määrä tuotannollisessa toiminnassa olevan väestön määrään (Ruotsalainen 2012).

4 Laskelmiin sisältyy oletus siitä, että työvoimaan osallistumisen aste pysyy vuoden 2013 tasolla. Osallistumisasteella tarkoitetaan työvoiman osuutta työikäisestä väestöstä. Suhdeluku kuvaa siis työmarkkinoiden käytettävissä olevien ja muun, työvoiman ulkopuolisen väestön suhdetta.

5 Luvut eivät ole vertailukelpoisia työvoimatutkimuksen 15–64-vuotiaita koskevan työllisyysasteeseen.



Kuvio 2. Väestömäärän kehitys ikäryhmittäin 1987–2025. (Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto v.1987–2013 & väestöennuste v. 2014–2025)

vua noin 120 000 henkilöllä, josta seuraisi työttömyyden aleneminen 140 000 henkilöön (jolloin työttömyysaste olisi noin 5 %) vuoteen 2025 mennessä. Tämä tarkoittaisi rakenteellisen työttömyyden taittamista nykyiseltä tasoltaan. Työllisyyden kasvattaminen 200 000 hengellä vuoteen 2025 mennessä ei ole realistinen tavoite, koska se laskennallisesti tarkoittaisi työttömyysasteen painumista noin kahteen prosenttiin. Tämä ei ole käytännössä mahdollista, koska työmarkkinoilla on aina siirtymiin liittyvää kitkatyöttömyyttä. Vuoden 1980 noin 4,2 prosentin työttömyysaste on alin taso, mihin Suomessa on päästy sinä aikana, kun työttömyyttä on pystytty luotettavasti tilastoimaan.

Työllisyysaste ei ole osuvin mittari kestävyysvajeen näkökulmasta

Työllisyysastetta koskevia tavoitteita tarkasteltaessa on syytä huomioida, että tavoiteltava prosenttiosuus on aina ”liikkuva maali”, koska siihen vaikuttaa työikäisen väestön ennustettu koko. Kuvioista 3 nähdään, ettei työllisyysaste ole osuvin mittari *kestävän työllisyyden tason* kuvaamiselle voimakkaiden väestöllisten muutosten oloissa. Vaikka hyvinvointiyhteiskunnan huippuvuosien 75 prosentin työllisyysastetavoite saavutettaisiin, työllisten osuus väestöstä ei tule nousemaan vaan vuoteen 2030 mennessä jopa laskemaan nykyisestä tasostaan.

1980-luvun lopulla työllisten osuus väestös-

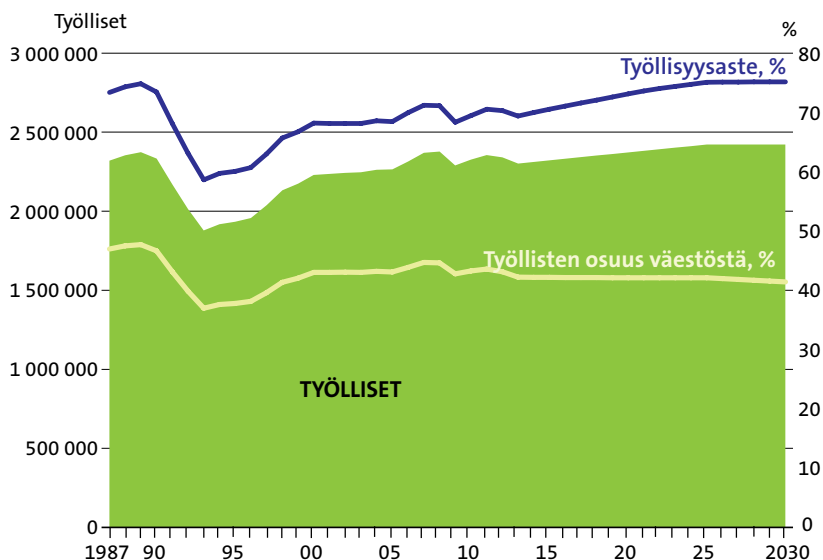
tä oli jopa 48 prosentin tuntumassa. 1990-luvun lamalukemien jälkeen työllisten osuus väestöstä kasvoi ja oli vuonna 2008 tämän vuosituhannen huipussaan (vajaat 45 %), mutta vuonna 2013 se oli enää reilut 42 prosenttia. Julkisessa keskustelussa soisi puhuttavan nimenomaan *työllisten osuudesta väestössä*, sillä se kuvaisi työllisyysastetta paremmin työllisten määrän riittävää tasoa suhteessa huollettaviin.

Osallistumisasteen nostaminen hankalaa

Kun pelkkä työllisyyden kasvattaminen ei auta edes nykyisen työllisyystason säilyttämiseen ja sitä kautta palveluiden turvaamiseen, jää vaihtoehdoksi työvoiman määrän kasvattaminen. Käytännössä vaihtoehtoja ovat työvoimaan osallistumisasteen nostaminen joko työuran alusta, keskeltä tai lopusta.

Työvoiman määrän kasvattaminen työurien alkuvaiheessa edellyttäisi koulutuspoliittisia muutoksia. Nuoret pitäisi saada kiinnitettyä nykyistä nopeammin työmarkkinoille. Tälläkin hetkellä uusista työllisistä noin joka kolmas on opiskelija. Nuorten nopeammalla työllistämällä voitaisiin lisätä työllisyyttä joillakin tuhansilla, mutta vaikutus olisi vähäinen, koska tälläkin hetkellä iso osa opiskelijoista työskentelee osa-aikaisesti.

Työvoiman kasvattaminen työurien keskivaiheessa on nähty mahdolliseksi esimerkiksi työkykyä kehittäville työelämän uudistuksilla. Viime vuosina työikäisen väestön terveydentilassa on ta-



Lähde: Tilastokeskus, työssäkäyntitilasto v. 1987–2013 ja väestöennuste v. 2014–2030

Kuvio 3. Työllisten määrän, työllisten osuuden väestöstä ja työllisyysasteen kehitys vuosina 1987–2013 sekä ennustelaskelma v. 2013–2030 saavutettaessa 75 prosentin työllisyysaste.

pahtunut sekä myönteistä että kielteistä kehitystä (Koskinen & al. 2012). Monet suotuisat muutokset ilmenivät selvimmin keski-ikäisessä ja vanhusväestössä, kun taas alle 45-vuotiaalla myönteiset muutokset olivat usein vähäisempiä tai niitä ei havaittu lainkaan. Siksi uudistusten vaikutus voi olla rajallinen. Vaikuttavimmat politiikkamuutokset voisivat kohdistua asepalvelukseen ja perhepolitiikkaan, mutta näköpiirissä ei ole merkittäviä muutoksia.

Kolmanneksi työvoimaan osallistumisen määrään voidaan vaikuttaa työuran loppupäässä eläkepolitiikalla. Vuonna 2014 valmistellulla ja tulevan hallituksen asialistalla olevalla eläkeuudistuksella arvioidaan työllisten määrän voitavan kasvaa vuoteen 2025 mennessä noin 24 000 henkilöllä (Reipas & Sankala 2015).

Työvoimaan osallistumisen aste oli vuonna 2013 käsillä olevan aikasarjan korkeimmalla tasolla (79,3 %). Muutokset työvoiman koossa ovat olleet 25 vuoden aikana varsin maltillisia, mutta on kuitenkin mahdollista, että osallistumisaste nousisi kuvattujen uudistusten seurauksena. Muutosten yhteenlaskettu vaikutus työllisyyteen ei kuitenkaan ole riittävän suuri nostamaan työllisten osuutta väestöstä riittävän korkealle esitettyjen tavoitteiden näkökulmasta.

Maahanmuutto vaikuttavin tapa parantaa huoltosuhdetta

Kun osallistumisasteen nostaminenkaan ei riitä kestäväen työllisyystason saavuttamiseksi, jää ainoaksi vaihtoehdoksi työvoiman kasvattaminen työikäisen väestön lisäämisen kautta.

Pohjoismainen yhteiskuntamalli tuottaa Euroopan tasoon nähden korkeat syntyvyysluvut, mutta perhepoliittiset parannukset – kuten lapsilisän nostaminen – eivät ole merkittävästi lisänneet syntyneiden lasten määrää (Gissler 2003). Lähivuosina syntyvät lapset vaikuttavat työllisten määrään vasta runsaan kahden vuosikymmenen kuluttua, jolloin tilanne on myös väestörakenteen muutosten johdosta aivan toinen.

Terveyspolitiikalla voidaan vaikuttaa työikäiseen väestön määrään, mutta sen vaikutukset ovat rajalliset. Vuodesta 1980 työikäisten (15–64-vuotiaat) kuolemat ovat vähentyneet neljänneksellä yli 12 000 kuolemasta vajaan 9 200 kuolemaan. Kaksi kolmesta lisäelinvuodesta on kuitenkin kohdentunut eläkeikäiseen väestöön: viimeisten 25 vuoden aikana 65 vuotta täyttäneiden elinajan odote on kasvanut neljällä vuodella.

Työikäisen väestön määrää lisäävistä tekijöistä realistisin on maahanmuutto. Jotta työikäinen väestö ei tulevaisuudessa laskisi, pitäisi nettomaahan-

hanmuuton⁶ kasvaa merkittävästi. Koska maahanmuuttoa ei voi kaksin- tai kolminkertaistaa yhdessä yössä, on tavoiteltava maltillista kasvua. Jos oletamme, että nettomaahanmuutto kasvaisi esimerkiksi 2 500 työikäisellä joka vuosi vuodesta 2013 lähtien, tarkoittaisi se sitä, että nettomaahanmuutto kaksinkertaistuisi vuoteen 2018 mennessä. Tällöin työikäisiä tulisi kumulatiivisesti lasketuna vajaan 40 000 lisää. Jos sama vauhti jatkuisi vuoteen 2023 asti, nettomaahanmuutto kolminkertaistuisi ja Suomessa olisi väestöennusteeseen verrattuna 140 000 työikäistä lisää. Koska kaikki maahanmuuttajat eivät olisi työikäisiä, huollettavien määrä kasvaisi samassa ajassa todennäköisesti noin 60 000 henkilöllä.⁷ Silti kokonaisuutena maahanmuutto korjaisi väestöllistä huoltosuhdetta merkittävästi positiivisempaan ja tekisi asetettujen työllisyystavoitteiden saavuttamisen mahdolliseksi (potentiaali > 70 000 työllistä).

Maahanmuutto ei automaattisesti johda työllisten määrän kasvuun. Maahanmuuttajien työllistyminen vaihtelee henkilöiden taustasta riippuen. Kokonaisuutena työllisyysaste on tällä hetkellä kantaväestöä matalampi. THL:n Maahanmuuttajien terveys- ja hyvinvointitutkimus osoitti, että työttömät maahanmuuttajat ovat työkykyisiä ja työhaluisia, mutta heillä on vaikeuksia työllistyä (Castaneda & al. 2012).

Maahanmuuttolinjauksia syytä tarkistaa

Mikäli tulevaisuudessa halutaan turvata hyvinvointiyhteiskunnan keskeiset palvelut, on kyettävä säilyttämään *työllisten osuus väestöstä* kestävällä tasolla. Kymmenen vuoden aikajänteellä tämä on mahdollista vain turvaamalla riittävän korkea työllisyysaste (talous-, asunto- ja koulutuspolitiikan uudistukset), työhön osallistumisen aste (perhe- ja eläkepolitiikan uudistukset) sekä riittävän suuri työikäinen väestö (maahanmuutto). Työmarkkinoilla vaaditaan aiempaa laaja-alaisempaa ajattelua ja uusia keinoja. Erityisesti ikääntyneet ja maahanmuuttajat on saatava mukaan työelämään.

Suomesta tulisi tehdä nykyistä houkuttelevampi paikka työskennellä. Työllisyyden kasvu edellyttää maahanmuuttajien tehokkaampaa kotouttamista ja yleisen ilmapiiirin muuttumista kansainvälisempään suuntaan. Kevään 2015 eduskunta-vaalien alla useimmat puolueet suhtautuvat maahanmuuttoon myönteisesti. Juha Sipilän johtama hallitus näyttää lähtevän siitä, ettei Suomessa tulla tekemään merkittäviä maahanmuuttopolitiikan uudistuksia. Maahanmuuttoa koskevan linjauksen ”pääsääntönä on työvoiman tarveharkinnassa nykyisten käytäntöjen jatkaminen” ja maahanmuuton ”hallitseminen”.⁸ Toisaalta ilmoitetaan, että harkintaa lievennettäisiin siltä osin, kuin se on työllisyyden kannalta perusteltua.

Analyysimme osoittaa, että harkintaa on syytä lieventää tai luopua siitä kokonaan. Ilman maahanmuuton tuntuvaa kasvua työllisten määrän kasvattaminen 200 000 henkilöllä ei ole realistista.

6 Nettomaahanmuuttoon vaikuttaa poismuutto Suomesta: maastamuuttoa oli n. 14 000 henkilöä v. 2013.

7 Laskelman taustalla tiedot vuosien 2011–2013 nettomaahanmuuton jakautumisesta ikäryhmittäin.

8 Tiedot perustuvat hallitusneuvotteluiden tilanteeseen 19.5.2015. Hallitusneuvotteluiden tuloksista oli kirjoitusheftellä julkaistu 13.5 dokumentti: ”maahanmuuttolinjaukset”. http://valtioneuvosto.fi/artikkelit/asset_publisher/hallitusneuvotteluiden-tyoryhmien-linjaukset?_101_INSTANCE_3wysLo1Z0ni_groupId=10616

KIRJALLISUUS

- Castaneda, Anu & al.: Maahanmuuttajien terveys ja hyvinvointi. Tutkimus venäläis-, somalialais- ja kurditaustaisista Suomessa. Raportti 61/2012. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2012.
- Gissler, Mika: Hedelmällisyys Suomessa ennen, nyt ja tulevaisuudessa. Yhteiskuntapolitiikka 68 (2003):6, 553–567.
- Koskinen, Seppo & al.: Terveys, toimintakyky ja hyvinvointi Suomessa 2011. Raportteja 68/2012. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus, 2012.
- Myrskylä, Pekka & Pyykkönen, Topias: Tulevaisuuden

- tekijät. EVA Analyysi No 42, 2015.
- Reipas, Kaarlo & Sankala, Mikko: Vaikutukset eläkkeelle siirtymisikään ja työllisyyteen, eläketasoon ja eläketurvan rahoitukseen sekä sukupolvi- ja sukupolvi-vaikutukset. Teoksessa Mikko Kautto & Ismo Risku (toim.): Laskelmia vuoden 2017 työeläkeuudistuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen raportteja 2/2015. Helsinki: Eläketurvakeskus, 2015.
- Pyykkönen, Topias & Pyykkönen, Jussi: Nousukausiakaan ei ratkaisisi rakennetyöttömyyttä. Tieto & Trendit 5/2014.